

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

13. April 2016

Motion der AL-Fraktion betreffend Aufhebung der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), Ablehnung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Dezember 2015 reichte die AL-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2015/407, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Aufhebung der Prostitutionsgewerbeverordnung vorzulegen.

Begründung:

Mit dem Erlass der PGVO wurde bezweckt, die SexarbeiterInnen vor Ausbeutung und Gewalt und die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes zu schützen. Heute müssen wir feststellen, dass eine bürokratische Verwaltung eines Teils des Geschäfts mit käuflichem Sex geschaffen wurde. Nicht nur wer einen Salon betreibt, auch wer sich auf der Strasse oder im Fenster anbietet, braucht eine Bewilligung, ohne Ausnahme. Die neuen PGVO-Regelungen brachten der Stadtpolizei eine neue Datenbank, in welcher alle SexarbeiterInnen erfasst sind, und die Möglichkeit, alle ohne Bewilligung tätigen SexarbeiterInnen mit repressiven Mitteln zu belegen. Doch hat es sich gezeigt, dass die Prostitution, Verordnung hin oder her, weiterhin auch ausserhalb der durch den Staat vorgesehenen Bereiche stattfindet: via Internet, in Hinterzimmern, draussen, hinter den Stadtgrenzen, etc. Die PGVO hat für die SexarbeiterInnen kaum Verbesserungen gebracht; ihre Lage hat sich eher verschlimmert. Auf jeden Fall hat sie mehr Bürokratie und Überwachung gebracht. Diejenigen hingegen, welche den Schutz der PGVO am dringendsten benötigen, wurden vermehrt in die Illegalität abgedrängt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 7. März 2012 dem Erlass der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO; AS 551.140) zugestimmt. Die Motion verlangt die Aufhebung dieses Erlasses und ist damit motionsfähig.

Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Radikaler Richtungswechsel wäre kontraproduktiv

Aus Sicht des Stadtrats hätte eine ersatzlose Aufhebung der PGVO für die Bevölkerung, für die Prostituierten, aber auch für Salonbetreiberinnen und -betreiber negative Auswirkungen. Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre nicht, wonach sich die Lage der Prostituierten tendenziell verschlimmert habe. Vielmehr ist er der Auffassung, dass mit der gewählten Regulierung des Prostitutionsgewerbes ein pragmatischer Weg eingeschlagen wurde, der nicht nur durch den Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen, sondern auch mit Blick auf den Schutz der Prostituierten vor Gewalt und gesundheitlichen Risiken in die richtige Richtung führt. Die PGVO ist ein zentrales Element der städtischen Prostitutionspolitik. In seinem Bericht vom 3. Juni 2015 über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass mit den Massnahmen im Bereich des Prostitutionsgewerbes die angestrebten Ziele im Wesentlichen erreicht wurden (STRB Nr. 479/2015). Hinsichtlich der Entwicklung des Prostitutionsgewerbes ist insgesamt festzustellen, dass mit dessen Regulie-

Die Attraktivität der Stadt Zürich für Prostituierte wie auch für Freier aus einem weiten geografischen Umkreis gesunken ist. Dank den verschiedenen Massnahmen spielte sich das Prostitutionsgewerbe auf ein stadt- und quartierverträgliches Niveau ein. Der Schutz der Prostituierten vor Gewalt auf dem Strassenstrich konnte mit dem Bewilligungsverfahren sowie der Eröffnung des Strichplatzes und gleichzeitiger Aufhebung des Strassenstrichs am Sihlquai verbessert werden. Dank den obligatorischen Gesprächen mit den Prostituierten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens haben die Behörden einen direkten Kontakt zu den Frauen, der sich gerade bei einer späteren Beratung bei Problemen als sehr hilfreich erweist.

Zweck der PGVO

Es ist klar, dass die PGVO die mit dem Prostitutionsgewerbe verknüpften Probleme nicht allein lösen kann. Dafür sind weitere Massnahmen nötig. Bereits in seiner Weisung zum Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung hat der Stadtrat diese Einschätzung zum Ausdruck gebracht (STRB Nr. 564/2011). Die Einsetzung einer Fachkommission nach Art. 3 PGVO mit Vertretung von nichtstaatlichen Fachorganisationen hat dazu geführt, dass die Interessen der Prostituierten regelmässig über dieses Gremium eingebracht werden können. Die Bekämpfung von Menschenhandel ist weiter zu intensivieren, wobei auch dazu die Zusammenarbeit verschiedener Stellen unabdingbar ist. Eine Aufhebung PGVO hätte zur Folge, dass nicht nur deren Regelungen wegfallen würden, sondern auch der Erfolg weiterer Massnahmen gefährdet wäre.

Unbestritten ist im Übrigen die Aussage in der Motionsbegründung, dass Prostitution nach Erlass der PGVO weiterhin auch ausserhalb der durch sie geregelten Bereiche (Internet, Kontaktbars) stattfindet. Die PGVO hat nicht den Zweck, Prostitution abschliessend zu regeln. Eine solche Regelung würde auch nicht in der Kompetenz der Stadt Zürich liegen (zur Zuständigkeit s. auch STRB Nr. 564/2011, Ziff. III). Die Verordnung dient folgenden Zwecken (Art. 1 PGVO):

- a. Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes;
- b. Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt;
- c. Schutz der öffentlichen Ordnung; und
- d. Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Ansicht, dass mit der PGVO diese Zwecke gefördert werden. Was die Annahme in der Motionsbegründung betrifft, dass die Regelungen zu vermehrter Repression gegenüber Prostituierten geführt habe, so ist darauf hinzuweisen, dass die Verzeigungen wegen unzulässiger Ausübung der Prostitution mehrheitlich aufgrund des Anbietens oder Erbringens von sexuellen Dienstleistungen ausserhalb der zulässigen Zonen erfolgen (vgl. den erwähnten Bericht vom 3. Juni 2015 über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes, S. 20). Dieses regulative Mittel kam bereits gestützt auf die früheren Vorschriften über die Strassenprostitution zum Einsatz und wurde nicht mit der PGVO geschaffen. Verzeigungen aufgrund des Anbietens ohne eine gültige Bewilligung gemäss PGVO haben in der Praxis demgegenüber eine untergeordnete Bedeutung. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die PGVO die Verzeigung von Freiern ermöglicht – eine Möglichkeit, die insbesondere von Nichtregierungsorganisationen (NGO) gefordert worden war.

Die Aussage, wonach die PGVO-Regelungen der Stadtpolizei eine neue Datenbank zur Erfassung von Sexarbeiterinnen gebracht habe, trifft nicht zu. Daten zur Ausübung der Prostitution wurden bereits zuvor von der Polizei erfasst. Dem Datenschutz ist in diesem Bereich, in dem es um sensible Personendaten geht, besondere Beachtung zu schenken. Mit der gesetzlichen Regelung der Datenerfassung und -bearbeitung im Rahmen der PGVO wurde

diesem Umstand besonders Rechnung getragen. Mit der PGVO wurde der Kreis der Zugriffsberechtigten massiv eingeschränkt und auch die Verwendungszwecke der Daten wurden klar definiert. (vgl. dazu auch die Antwort des Stadtrats vom 28. Januar 2015 auf die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2014/332).

Wirkungen unter Beobachtung

Der Stadtrat hat am 3. Juni 2015 über die wesentlichsten Entwicklungen des Prostitutionsgewerbes mit der neuen PGVO bis Ende 2014 Bericht erstattet und ist damit dem Auftrag des Postulats GR Nr. 2011/496 nachgekommen (STRB Nr. 479/2015). Einbezogen wurde auch die Fachkommission Prostitutionsgewerbe und damit Fachorganisationen ausserhalb der Stadtverwaltung. Ihre Einschätzungen decken sich teilweise nicht mit denjenigen des Stadtrats und sind ebenfalls im Bericht erwähnt. Der Bericht wird von der zuständigen Kommission des Gemeinderats, der Spezialkommission Polizeidepartement, Verkehr, vorberaten.

Auch wenn der Stadtrat zum Schluss gekommen ist, dass die Entwicklungen im Lichte der angestrebten Zielsetzungen insgesamt positiv zu werten sind, will er die Auswirkungen der PGVO und der übrigen Massnahmen auf das Prostitutionsgewerbe weiterhin verfolgen. Dies ermöglicht es, bei Bedarf gezielte Anpassungen vorzunehmen.

Gezielte Anpassungen wo nötig

Der Stadtrat hat mit der PGVO, dem neuen Strichzonenplan und dem Strichplatz einen pragmatischen Weg eingeschlagen. Es ging darum, Regeln und Rahmenbedingungen für ein Gewerbe zu setzen, dessen belastende Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung nicht mehr tragbar waren und für die Prostituierten zu unzumutbaren Zuständen führten. Der Stadtrat weist in seinem Bericht aber darauf hin, dass damit nicht alle Probleme gelöst sind und sich auch in Zukunft immer wieder neue Herausforderungen stellen werden. Es gilt die Situation im Prostitutionsgewerbe zusammen mit der Fachkommission laufend zu prüfen und bei ausgewiesenem Bedarf auch Anpassungen an den geltenden Regeln vorzunehmen. Nur so ist es möglich, weitere Verbesserungen dort vorzunehmen, wo sie nötig sind. Eine Aufhebung der PGVO zum heutigen Zeitpunkt – rund drei Jahre nach ihrem vollständigen Inkrafttreten – würde die erreichten Verbesserungen gefährden und eine kohärente Politik im Bereich der Prostitution nachhaltig in Frage stellen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti